

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2057

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MELONI, LOLLOBRIGIDA, SILVESTRONI, ACQUAROLI, BALDINI, BELLUCCI, BIGNAMI, BUCALO, BUTTI, CARETTA, CIABURRO, CIRIELLI, LUCA DE CARLO, DEIDDA, DELMASTRO DELLE VEDOVE, DONZELLI, FERRO, FOTI, FRASSINETTI, GALANTINO, GEMMATO, LUCASELLI, MANTOVANI, MASCHIO, MOLLICONE, MONTARULI, OSNATO, PRISCO, RAMPELLI, RIZZETTO, ROTELLI, TRANCASSINI, VARCHI, ZUCCONI

Norme per la trasparenza e la parità di trattamento nella gestione e diffusione di informazioni e notizie di rilevanza sociale e politica sulle piattaforme digitali e sulle reti sociali telematiche

Presentata il 1° agosto 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema della raccolta, diffusione e gestione delle notizie sul *web* nell'epoca dell'informazione digitale rappresenta senza dubbio una delle sfide centrali in termini di garanzie democratiche a livello globale.

Il fatto che una quantità enorme di dati sensibili personali sia in possesso di imprese multinazionali private e che i gestori delle piattaforme maggiormente diffuse sul *web* e dei motori di ricerca più popolari possano decidere attraverso processi di *micro engagement* mirati all'utenza con quali

notizie influenzare e al limite orientare le nostre opinioni e i nostri gusti, insieme all'evidente opportunità data dall'estensione degli spazi democratici di confronto, rappresenta tuttavia anche un rischio proprio sul piano della democrazia effettiva e dell'apparente libertà di opinione e di scelta, che sulla rete può essere molto più facilmente orientata e diretta di quanto si possa immaginare a prima vista.

L'era dei *social media* è l'era della personalizzazione. L'obiettivo è quello di massimizzare il tempo di permanenza sulla

piattaforma e soprattutto le interazioni con i contenuti proposti, quello che in gergo si definisce « *engagement* » e si traduce in *click* su articoli, video e contenuti pubblicitari. Nel 2017, un quarto della spesa complessiva mondiale in *media advertising* è finita nelle casse di due sole aziende, *Facebook* e *Google*. Insieme i due colossi detengono circa il 62 per cento del mercato pubblicitario globale *on line*.

Ma se la personalizzazione è una rivoluzione commerciale, lo è anche per la politica e per il modo di fare campagne politiche. Che accade, infatti, quando si può modulare sulle preferenze, sulle abitudini, sulle relazioni e perfino sui tratti caratteriali di ogni singolo individuo non soltanto l'offerta di prodotti e servizi ma anche quella di ideologie e soluzioni politiche?

La risposta a queste domande, che dopo il caso *Cambridge analytica files* sollevato dal *Guardian* a marzo 2018 sono diventate oggetto di attenzione da parte di legislatori, esperti e opinionisti di tutto il mondo, può portare lontano: a stabilire se le tecnologie di comunicazione digitale che oramai accompagnano ogni aspetto della nostra vita sono utili per renderci cittadini più partecipi e consapevoli, oppure se ci trasformano in semplici utenti di servizi scelti da altri per indirizzare il nostro pensiero.

Il problema ancora una volta è di democrazia, perché attraverso la creazione e la gestione di algoritmi elaborati e detenuti da chi gestisce le piattaforme sul *web* si può predeterminare la visibilità di una notizia – o del profilo o del messaggio di un candidato – ma anche, attraverso il meccanismo di una selezione sistematica dell'utenza, creare *fake news*, falsi profili automatizzati (i cosiddetti « *bot* », abbreviazione di *robot*) ed effettuare una vera e propria censura delle notizie o dei profili che risultino meno graditi ai gestori delle piattaforme, anche attraverso un'auto attribuzione da parte di questi ultimi di una funzione di guardiani e di censori della democrazia globale che dovrebbe essere invece riservata ai Governi e ai legislatori competenti.

Non stupisce, quindi, che il comune denominatore sia, da parte di molti osservatori, una richiesta di maggiore trasparenza circa i limiti e le regole con cui la comunicazione digitale può essere effettuata. Perché, allo stato attuale, limiti e regole sono esattamente ciò che manca e su questo tema si stanno confrontando i legislatori delle maggiori democrazie a livello mondiale.

Negli Stati Uniti d'America, ad esempio, è stata avanzata una proposta di legge intitolata *Honest Ads Act* (dove *Ads* sta per *advertising*) che mira ad aumentare la trasparenza per le pubblicità politiche *on line* sulle piattaforme che abbiano almeno 50 milioni di visitatori mensili, richiedendo che qualunque persona o gruppo che spenda più di 500 dollari in *ads* venga registrato in un archivio consultabile dal pubblico. Al suo interno dovrebbero figurare una copia digitale della pubblicità, una descrizione del soggetto pubblico al quale è destinata tale pubblicità, il numero di visualizzazioni generato, i giorni e le ore di pubblicazione, la tariffa applicata e le informazioni per contattare l'acquirente.

Appare necessario che, come avviene per le pubblicità sulla stampa o in televisione, anche le *ads* debbano contenere informazioni su chi le paga, ma non è comunque sufficiente.

Tra il 2015 e il 2017, *Facebook* ha promesso nuove funzionalità per creare un nuovo *standard* per la trasparenza nelle pubblicità politiche *on line*, anche attraverso l'assunzione di revisori, persone fisiche e non *robot*, da affiancare a quelli già impegnati per le decisioni algoritmiche, stabilendo che tutte le pubblicità basate su politica, religione, etnia o questioni sociali debbano essere vagliate a mano e custodite in un apposito archivio consultabile dall'utenza e dalle autorità preposte alla vigilanza e al controllo.

Anche il Consiglio d'Europa, in un rapporto pubblicato a novembre 2017, ha identificato la regolamentazione della pubblicità politica *on line* tra le sfide che *internet* pone alle istituzioni e ai principi cardine delle norme elettorali: equità, eguali opportunità per ogni forza politica e trasparenza.

A queste aggiungerebbero libertà di pensiero e di opinione, nel senso e con i limiti orientati dal dettato costituzionale, anche in relazione a notizie o profili « promossi » o censurati (in termini tecnici « bannati ») all'interno ma anche al di fuori delle campagne elettorali, con decisioni prese unilateralmente da soggetti privati in grado di influenzare pesantemente le opinioni e il pensiero politico corrente.

Come detto, in diverse nazioni il legislatore si sta interessando di questa problematica. In Irlanda, per esempio, una proposta una legge, oltre a recepire l'*Honest Ads Act* americano, prevede che sia reato utilizzare *bot* per influenzare il dibattito politico.

In Francia e in Germania il legislatore è impegnato nell'elaborazione di leggi anti *fake news*, mentre in Gran Bretagna si è fatto provvisoriamente ricorso a una soluzione di natura tecnologica, attraverso un *software* per il *browser Chrome* che indica quali campagne politiche usano « *dark ads* » e *micro targeting* per influenzare il voto. In Giappone, dal 2013 è addirittura in vigore il divieto di utilizzare *internet* e i *social media* per fare propaganda o esprimere qualunque opinione politica durante le campagne elettorali.

Anche in Italia il tema della propaganda politica personalizzata sui *social media*, collegato a quello delle *fake news*, comincia a diventare oggetto di una più pressante richiesta di regolamentazione, come sollecitato dal Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali fin dal 2017.

Del resto, la normativa vigente non prevede, per esempio, l'estensione delle regole sul silenzio elettorale ai *social media* e i progetti di legge volti ad adattare il corpo normativo sulla *par condicio* a *internet*, comprese le clausole anti *fake news*, non hanno concluso il loro *iter* nelle precedenti legislature.

La presente proposta di legge mira innanzitutto a introdurre anche in Italia un sistema simile a quello previsto dall'*Honest Ads Act* americano, che preveda l'obbligo per le piattaforme digitali più grandi che gestiscono la raccolta, la comunicazione e

la diffusione delle notizie politiche sul *web* di istituire un registro che contenga dati certi sui finanziatori del sito e sulla pubblicità politica raccolta, una descrizione del soggetto pubblico al quale è destinata tale pubblicità (per evitare la diffusione di *fake news* tramite processi di *micro engagement*), il numero di visitatori generato, i giorni e le ore di pubblicazione, la tariffa applicata e le informazioni assunte anche utilizzando dati sensibili per contattare l'utente.

Uguualmente, si richiede di attenersi a un nuovo *standard* per la trasparenza nella gestione di notizie e profili con rilevanza politica e per la pubblicità politica *on line*, con l'obbligo di utilizzare persone fisiche e non *robot (bot)* per gestire le decisioni algoritmiche che determinano la rilevanza o no della notizia, la permanenza della stessa in rete e l'eventuale censura (bannizzazione), almeno per le questioni che riguardino direttamente la politica, la religione o l'etnia ovvero che risultino socialmente rilevanti. Le decisioni prese in questo senso dovranno essere contenute in un archivio facilmente consultabile dall'utente, con l'obbligo di trasmissione periodica dei dati all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Garante per la protezione dei dati personali, ed essere ispirate ai criteri della *par condicio* e al rispetto delle opinioni democraticamente espresse, con l'unico limite del rispetto dei principi fondamentali contenuti nella Carta costituzionale, e del divieto di diffusione di opinioni offensive o discriminatorie che siano penalmente rilevanti.

Si introduce, inoltre, una specifica clausola anti *fake news*, prevedendo una responsabilità oggettiva per i gestori del sito che può andare dalla semplice censura fino all'oscuramento del sito stesso, unito a una specifica ammenda e, ove ne sussistano le condizioni, ad una responsabilità penale per gli amministratori responsabili della mancata vigilanza sulla correttezza delle informazioni diffuse in rete.

Si prevede, poi, l'estensione esplicita del silenzio elettorale anche alla pubblicità e ai messaggi politici diffusi sul *web*, nonché alle piattaforme digitali disponibili su

smartphone, *tablet* e apparecchi simili, dalle ore 00.00 del giorno precedente a quello in cui è fissata la competizione elettorale.

Viene introdotto e normato il cosiddetto « diritto all'oblio », obbligando i gestori delle piattaforme digitali a rimuovere dal *web*, insieme alle *fake news*, anche le notizie riguardanti persone e fatti accaduti oltre dieci anni prima dell'entrata in vigore della legge, su richiesta dell'interessato ed esclusi i casi di omicidio, lesioni personali gravi e gravissime, delitti contro i minori e tutti i casi nei quali sussista l'aggravante mafiosa.

Infine, presso il Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, di cui alla delibera n. 423/17/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 6 novembre 2017, è attivata una unità di crisi per l'esame dei casi più gravi di violazione delle norme in materia di parità di trattamento nei confronti dell'utenza e di gestione dei dati sensibili riguardanti le opinioni politiche e personali espresse dagli utenti nella rete, segnalati anche attraverso il sito *internet* istituzionale della Polizia postale, e per l'irrogazione delle relative sanzioni.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge è finalizzata a garantire la necessaria trasparenza nella raccolta, gestione e diffusione di informazioni e notizie sulle piattaforme digitali e sulle reti sociali telematiche, con particolare riferimento alle opinioni personali, politiche e sociali espresse sia in occasione di campagne elettorali che al di fuori delle stesse, assicurando parità di trattamento ai soggetti interessati alla diffusione delle proprie idee e alla promozione di messaggi politici in rete.

Art. 2.

(Istituzione del registro per la raccolta e la gestione della pubblicità politica on line)

1. Alle piattaforme digitali che gestiscono la raccolta, la comunicazione e la diffusione delle notizie politiche *on line* e che hanno almeno un milione di visitatori mensili è fatto obbligo di istituire, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un registro nel quale indicare ogni persona o gruppo che destina oltre 1.000 euro alle spese per la pubblicità politica.

2. Il registro di cui al comma 1 deve altresì contenere una copia digitale della pubblicità politica, una descrizione del soggetto pubblico al quale è destinata tale pubblicità, il numero di visualizzazioni generato, i giorni e le ore di pubblicazione, la tariffa applicata e le informazioni assunte per contattare l'acquirente.

3. Il registro di cui al comma 1 deve essere facilmente consultabile a richiesta dell'utenza interessata ed è fatto obbligo al gestore della piattaforma digitale di trasmetterne copia ogni tre mesi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al

Garante per la protezione dei dati personali.

Art. 3.

(Obblighi di trasparenza e di parità di trattamento nella gestione di notizie e profili con rilevanza sociale e politica)

1. Alle piattaforme digitali di cui al comma 1 dell'articolo 2, al fine di garantire la parità di trattamento nella gestione di notizie e profili con rilevanza sociale e politica, è fatto altresì obbligo di attenersi a specifici criteri di trasparenza, stabiliti nel rispetto dei principi costituzionali, dei trattati internazionali e della normativa nazionale vigente in materia.

2. I criteri di cui al comma 1 devono essere stabiliti avvalendosi di persone fisiche identificabili nell'ambito delle strutture interessate e devono prevedere i criteri specifici e gli algoritmi utilizzati per determinare la rilevanza o no della notizia, la permanenza della stessa in rete, la visibilità dei profili e le eventuali censure adottate, al fine di garantire comportamenti uniformi e non discriminatori sulle questioni che riguardino direttamente la politica, la religione o l'etnia ovvero che risultino socialmente rilevanti.

3. I dati elaborati devono essere custoditi a cura dei gestori delle piattaforme digitali e resi disponibili su richiesta dell'utenza, nonché trasmessi con cadenza trimestrale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Garante per la protezione dei dati personali.

4. In caso di mancata osservanza di quanto disposto dal presente articolo si applicano sanzioni progressive, dalla censura del comportamento scorretto fino al temporaneo oscuramento del sito, nonché una sanzione economica a carico dei soggetti responsabili, con un'ammenda da euro 5.000 a euro 50.000 per ogni comportamento discriminatorio o lesivo della parità di trattamento ovvero per la mancata tempestiva trasmissione dei dati raccolti alle Autorità di cui al comma 3, ferme restando le eventuali e ulteriori responsabilità di natura civile e penale previste dalla legislazione vigente.

Art. 4.

(Estensione dei divieti in materia di propaganda elettorale)

1. I divieti in materia di propaganda elettorale stabiliti dall'articolo 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212, si applicano anche alla pubblicità e ai messaggi politici diffusi sulle piattaforme digitali e sulle reti sociali telematiche, comprese le piattaforme digitali disponibili su *smartphone*, *tablet* e apparecchi simili, dalle ore 00.00 del giorno precedente a quello in cui è fissata la competizione elettorale.

Art. 5.

(Diritto all'oblio)

1. I gestori delle piattaforme digitali di cui all'articolo 2 sono obbligati a rimuovere dalle medesime piattaforme le notizie riguardanti persone e fatti che risalgono a oltre dieci anni prima della data di entrata in vigore della presente legge, su richiesta dell'interessato e ad esclusione dei casi di omicidio, di lesioni personali gravi e gravissime, di delitti contro i minori e di quei casi nei quali sussista l'aggravante mafiosa.

2. Per le modalità di cancellazione e per gli ulteriori casi di esclusione si applicano le disposizioni dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 e del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Art. 6.

(Segnalazione dei casi più gravi di disparità di trattamento)

1. Presso il Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, di cui alla delibera n. 423/17/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 6 novembre 2017, è istituita una unità di crisi per l'esame dei casi più gravi di violazione delle norme in materia di parità di trattamento nei confronti

dell'utenza e di gestione dei dati sensibili riguardanti le opinioni politiche e personali espresse dagli utenti nella rete, segnalati anche attraverso una apposita sezione, denominata « bottone rosso », del sito *internet* istituzionale della Polizia postale e delle comunicazioni, e per l'irrogazione delle relative sanzioni.

Art. 7.

(Disposizioni finali)

1. L'attuazione delle disposizioni degli articoli 2, 3 e 5 è verificata periodicamente e, comunque, almeno una volta l'anno, nell'ambito del citato Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, di cui alla citata delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

